Deutscher Bundestag **Drucksache 14/6702**

14. Wahlperiode 18. 07. 2001

Antwort

der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Erich G. Fritz, Renate Blank, Wolfgang Börnsen (Bönstrup), weiterer Abgeordneter und der Fraktion der CDU/CSU
– Drucksache 14/6480 –

WTO-Dienstleistungsverhandlungen GATS 2000

Mit der Verabschiedung von Verhandlungsleitlinien am 28. März 2001 ist eine erste Verhandlungsphase über die weitere Liberalisierung des internationalen Dienstleistungshandels (GATS 2000, General Agreement on Trade in Services) abgeschlossen worden. Der Verhandlungsprozess befindet sich damit in einer Zwischenphase, bevor in den eigentlichen Marktzugangsverhandlungen über konkrete Forderungen und Angebote der Mitgliedstaaten der Welthandelsorganisation (WTO) diskutiert werden soll.

Trotz des Optimismus über das Fortkommen der Gespräche im Dienstleistungssektor gibt es nach wie vor Meinungsverschiedenheiten zwischen den USA, der EU und den Entwicklungsländern über den weiteren Verlauf der Verhandlungen.

1. In welchem Zeitrahmen hält die Bundesregierung den Beginn der Verhandlungen über die konkreten Forderungen und Angebote („requests/offers“) der WTO-Mitgliedstaaten für realisierbar?

Mit Blick auf die bevorstehende 4. WTO-Ministerkonferenz (Doha, 9. bis 13. November 2001), von der die Bundesregierung zusätzliche und positive Impulse auch für den Fortgang der eingeleiteten WTO-Dienstleistungsverhandlungen erwartet, wurde für die GATS-2000-Verhandlungen bislang bewusst kein Abschlussdatum festgelegt. Ziel der Bundesregierung ist die Einbeziehung der laufenden Dienstleistungsverhandlungen in eine neue umfassende Handelsrunde, da somit ein ausgewogenerer Interessensausgleich aller beteiligten WTO-Mitglieder besser erzielt werden kann. Die Verhandlungsdauer der Dienstleistungsverhandlungen steht somit in engem Zusammenhang mit dem Ergebnis der Doha-Konferenz.

Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie vom 17. Juli 2001 übermittelt.

Die Drucksache enthält zusätzlich – in kleinerer Schrifttype – den Fragetext.

2. Wie lange soll die zweite Verhandlungsphase dauern und welche Ziele will die Bundesregierung erreichen?

Zur Dauer der eigentlichen Marktzugangsverhandlungen im Dienstleistungsbereich siehe Antwort zu Frage 1.

Die Verhandlungsziele der Bundesregierung umfassen insbesondere:

– ausgewogenere und insgesamt höhere Liberalisierungsverpflichtungen aller WTO-Mitglieder vor allem in den Schlüsselbereichen (z. B. Finanzdienstleistungen, Telekommunikation, Handel)
– Ausweitung von Liberalisierungszusagen in der für die deutsche Dienstleistungswirtschaft besonders wichtigen 3. GATS-Erbringungsart (kommerzielle Präsenz)
– Klärung und verstärkte Rechtssicherheit für grenzüberschreitenden Dienstleistungshandel im Kontext elektronischer Handel
– verstärkte Beteiligung der Entwicklungsländer am weltweiten Dienstleistungshandel

3. Welche zeitliche Perspektive sieht die Bundesregierung für den Abschluss einer GATS-Verhandlungsrunde?

Siehe Antwort zu Frage 1.

4. Befürwortet die Bundesregierung die Einbeziehung der im Jahr 2000 begonnenen Dienstleistungsverhandlungen in eine neue Welthandelsrunde und wenn ja, warum?

Siehe Antwort zu Frage 1.

5. Wie beurteilt die Bundesregierung die Vorstellungen einiger WTO-Mitgliedstaaten, parallel über Dienstleistungen und die Landwirtschaft zu verhandeln?

Die von einigen WTO-Mitgliedern zu Beginn der Dienstleistungsverhandlungen geforderte förmliche gegenseitige Konditionierung der Dienstleistungs- und Agrarverhandlungen hat keinen Niederschlag in den inzwischen für GATS-2000 verabschiedeten Verhandlungsleitlinien gefunden.

Die Bundesregierung hielte eine derartige förmliche Verknüpfung für fragwürdig und nicht sachdienlich.

6. Wie bewertet die Bundesregierung die Tatsache, dass die vom GATS vor jeder neuen Verhandlungsrunde gemäß Artikel XIX Abs. 3 geforderte Analyse des Dienstleistungshandels und der Auswirkungen der Liberalisierung bislang nicht erfolgt ist?

Die zuständigen WTO-Gremien befassen sich seit etwa zwei Jahren regelmäßig mit der von Artikel XIX Abs. 3 GATS vorgegebenen allgemeinen und sektorspezifischen Bewertung des internationalen Dienstleistungshandels und der angestrebten wachsenden Entwicklungsländerbeteiligung am Welthandel. Vom WTO-Sekretariat und zahlreichen WTO-Mitgliedern wurden hierzu eine Vielzahl von Studien und Angaben zu Einzelaspekten vorgelegt. Da ein förmlicher Abschluss dieser Analysen, nicht zuletzt auch wegen der vielfach unzuläng-

lichen statistischen Angaben zum internationalen Dienstleistungshandel, kaum zu erreichen ist, wurde dieser Sachpunkt als ständiges und fortlaufendes Erörterungsthema der angelaufenen Dienstleistungsverhandlungen vereinbart.

7. In welchen Bereichen sollen nach Ansicht der Bundesregierung Liberalisierungsverpflichtungen erzielt werden?

Siehe Antwort zu Frage 2.

8. Wie beurteilt die Bundesregierung die Befürchtungen in der Öffentlichkeit, die Dienstleistungsverhandlungen könnten einen Zwang zur Liberalisierung von Dienstleistungen der Daseinsvorsorge bringen und insbesondere im Bereich von Bildung, Hochschulen und sozialen Dienstleistungen gravierende Folgen haben?

Die dargelegten Befürchtungen, die im Zusammenhang mit der komplizierten und atypischen Konzeption des GATS-Übereinkommens gesehen werden müssen, sind im Wesentlichen unbegründet.

Nach der Definitionsregel in Artikel I Abs. 3b und c GATS sind „in Ausübung hoheitlicher Gewalt“ erbrachte Dienstleistungen, die „weder zu kommerziellen Zwecken, noch im Wettbewerb mit einem oder mehreren Dienstleistungserbringern“ erbracht werden, vom Anwendungsbereich des GATS-Übereinkommens grundsätzlich ausgeschlossen. Sofern parallel neben derartigen hoheitlichen Dienstleistungen auch privatisierte Dienstleistungen am Markt angeboten werden, was im Bereich der öffentlichen Daseinsvorsorge vielfach der Fall ist, so gehören diese Dienstleistungen zwar zum Anwendungsbereich des GATS. Die Frage, ob und inwieweit für derartige Dienstleistungen Liberalisierungsverpflichtungen übernommen werden, bleibt jedoch der souveränen Entscheidung jedes WTO-Mitgliedes überlassen. Es gibt im GATS keine Verpflichtung zu gleichförmigen oder Mindestverpflichtungen aller Mitglieder in bestimmten Sektoren oder Erbringungsarten. Darüber hinaus wird in der Präambel zum GATS-Übereinkommen ausdrücklich das Recht der Mitglieder anerkannt, die Erbringung von Dienstleistungen in ihrem Hoheitsgebiet auch zur Durchsetzung ihrer jeweiligen politischen Ziele zu regeln.

9. Wie beurteilt die Bundesregierung den Vorwurf der Entwicklungsländer, wonach nationalstaatliche Regulierungen in Form von restriktiven Visa-Bestimmungen, arbeitsmarktpolitischen „ökonomischen Notwendigkeitstests“ und die Nichtanerkennung von Qualifikationen gegenüber natürlichen Personen aus Entwicklungsländern erhebliche Beschränkungen darstellen und damit den Marktzugang der Entwicklungsländer verzögern?

10. Welche Position bezieht die Bundesregierung gegenüber der von den Entwicklungsländern geäußerten Forderung nach einer Ausweitung der bislang beschränkten Liberalisierungsverpflichtungen für den grenzüberschreitenden Personenverkehr?

Gemäß einer ausdrücklichen Festlegung gilt das GATS-Übereinkommen nicht für „Maßnahmen betreffend natürliche Personen, die sich um Zugang zum Beschäftigungsmarkt eines Mitgliedes bemühen, noch für Maßnahmen, welche die Staatsangehörigkeit, den Daueraufenthalt oder die Dauerbeschäftigung betreffen“ (s. Anlage zum grenzüberschreitenden Verkehr natürlicher Personen, die im Rahmen des Übereinkommens Dienstleistungen erbringen; BGBl. 1994 II S. 1658).

Nach Abs. 4 derselben Anlage hindert das Abkommen die Mitglieder nicht daran, „Maßnahmen zur Regelung der Einreise oder des vorübergehenden Aufenthalts natürlicher Personen in seinem Hoheitsgebiet einschließlich solcher Maßnahmen zu treffen, die zum Schutz der Unversehrtheit seiner Grenzen und zur Gewährleistung des ordnungsgemäßen Verkehrs natürlicher Personen über seine Grenzen erforderlich sind; jedoch dürfen solche Maßnahmen nicht auf eine Weise angewendet werden, dass sie die Handelsvorteile, die einem Mitglied aufgrund der Bedingungen einer spezifischen Verpflichtung zustehen, zunichte macht oder schmälert.“ Die Zitierung dieser Regelung dient zur Verdeutlichung des Spannungsverhältnisses zwischen den vielfach überhöhten Erwartungen von Entwicklungsländern, die sich z. T. im Rahmen des Dienstleistungsübereinkommens um dauerhaften Zugang zum Arbeitsmarkt bemühen und den Sensibilitäten zahlreicher entwickelter Länder vor dem Hintergrund ihrer hohen Arbeitslosenquoten. Die Bundesregierung und die Europäische Gemeinschaft, die übrigens in diesem sensiblen Bereich der 4. Dienstleistungserbringungsart schon seit 1995 zahlreiche Liberalisierungsverpflichtungen übernommen haben, bemühen sich in den angelaufenen Verhandlungen um einen sachgerechten Ausgleich in dieser für Entwicklungsländer besonders wichtigen Thematik. Die transparente Festlegung von Kriterien zur Anwendung bestehender wirtschaftlicher Bedarfsprüfungen gehört zu den von der Bundesregierung in diesem Zusammenhang unterstützten Zielsetzungen. Ob und in welchem Umfang seitens der Bundesregierung zusätzliche Verpflichtungen zu modus 4 übernommen werden können, kann erst in der nachfolgenden Verhandlungsphase, in der es um die konkrete Formulierung spezifischer Drittlandsforderungen und eigener Verpflichtungsangebote geht und nach gründlicher Abstimmung mit allen zu beteiligenden Kreisen übersehen werden.

11. Wie beurteilt die Bundesregierung die Forderung von Nichtregierungsorganisationen, die Liberalisierungsverhandlungen nicht auf grundlegende öffentliche Dienstleistungen wie Bildung, Gesundheit oder Wasser auszudehnen?

Nach dem von der Bundesregierung unterstützten Verhandlungsmandat erstrecken sich die eingeleiteten Dienstleistungsverhandlungen grundsätzlich auf alle vom Anwendungsbereich des GATS erfassten Dienstleistungssektoren und -erbringungsarten, ohne dass hiermit das Verhandlungsergebnis präjudiziert wird.

Zu den bereits privatisierten öffentlichen Dienstleistungen wird auf die Antwort zu Frage 8 verwiesen.

12. Befürwortet die Bundesregierung die Festschreibung von Investitionsschutzregeln innerhalb des GATS?

Die im GATS-Übereinkommen festgelegte Dienstleistungserbringung eines Mitglieds mittels kommerzieller Präsenz im Hoheitsgebiets eines anderen Mitglieds (sog. modus 3; s. Artikel I Abs. 2c GATS) ist für die deutsche Dienstleistungsindustrie vor dem Hintergrund der besonderen wirtschaftlichen Bedeutung von Auslandsniederlassungen von besonderem Interesse. Liberalisierungsverpflichtungen zu modus 3 des GATS betreffen naturgemäß nur einen Teilbereich des Investitionsbereichs und ersetzen nicht die von der Bundesregierung angestrebte umfassende Regelung (insbesondere auch Regeln zum Enteignungsschutz, Entschädigungsfragen, Gewinntransfer) im Rahmen eines spezifischen multilateralen Abkommens.

13. Trifft es nach Kenntnis der Bundesregierung zu, dass die EU eine Zuordnung elektronischer Übertragungen zum Bereich Dienstleistungen und damit unter das GATS erzielen will und wenn ja, wie gedenkt sie dieses Ziel zu erreichen?

Angesichts der vom GATS-Übereinkommen zur Technik der Dienstleistungsübermittlungen vorgegebenen Neutralität sind nach Ansicht der Bundesregierung, die auch von EU-KOM und allen EU-MS geteilt wird, elektronisch übermittelte Dienstleistungen grundsätzlich als Dienstleistungen und nicht etwa als Waren oder „virtuelle Güter“ einzuordnen. Die Europäische Gemeinschaft hat diese von nahezu allen WTO-Mitgliedern geteilte Position auch im Rahmen des seit Mai 1998 aufgenommenen WTO-Arbeitsprogramms zum elektronischen Handel, dessen formeller Abschluss bis zur nächsten WTO-Ministerkonferenz in Doha angestrebt wird, eingebracht und vertreten.

14. Wie bewertet die Bundesregierung die Debatte um den so genannten Necessity Test (Notwendigkeitstest) und die damit zusammenhängende Frage, ob und in welchem Maße GATS die Regulierungskompetenz der Nationalstaaten einschränkt?

Wie bereits in der Antwort zu Frage 6 ausgeführt wurde, erkennt das GATS-Übereinkommen ausdrücklich das Recht der Mitglieder an, zur Durchsetzung ihrer jeweiligen politischen Ziele die Erbringung von Dienstleistungen in ihrem Hoheitsgebiet zu regeln. Nach Artikel VI Abs. 1 GATS müssen die Mitglieder allerdings sicherstellen, dass ihre nationalen Regelungen in Sektoren, in denen sie Liberalisierungsverpflichtungen übernommen haben, angemessen, objektiv und unparteiisch angewendet werden. Ferner müssen sie nach Artikel VI Abs. 4 GATS bei innerstaatlichen Dienstleistungsregelungen, die Qualifikationserfordernisse, technische Normen und Zulassungserfordernisse betreffen, sicherstellen, dass derartige Regelungen keine unnötigen Handelshemmnisse darstellen und objektiv, transparent und nicht belastender als nötig ausgestaltet sind.

Zur Implementierung dieser unbestimmten Begriffe ist die WTO-Arbeitsgruppe für innerstaatliche Regelungen seit ca. zwei Jahren mit der Festlegung allgemein gültiger Parameter befasst. Es geht mithin nicht darum, dass die WTO selbst an Stelle der Mitglieder derartige interstaatlichen Regeln erarbeitet bzw. dass durch diese Arbeiten die nationalen Gesetzgebungsorgane entmachtet würden.

15. Ist die Bundesregierung der Auffassung, dass ein Mangel an Daten über den Handel mit Dienstleistungen und mit Ressourcen für eine aktive Teilnahme der Entwicklungsländer an den äußerst komplexen Dienstleistungsverhandlungen herrscht?

    Wenn ja, wie kann dieser Mangel behoben werden?

Die unzulängliche statistische Erfassung des grenzüberschreitenden Dienstleistungshandels ist evident (s. auch Antwort zu Frage 6). Verfeinerte Erfassungsmethoden müssen mit den Zielvorgaben der Deregulierung und Verwaltungsvereinfachung abgewogen werden und sind auf weltweiter Ebene schwerlich zeitnah zu erreichen.

Die begrenzten personellen Ressourcen zahlreicher Entwicklungsländer stellen diese Länder mit Blick auf angemessene Verhandlungsbeteiligung vor Probleme, die die Bundesregierung durchaus erkennt und ernst nimmt. Sie begrüßt deshalb die umfangreichen analytischen Aktivitäten von multilateralen Organisationen wie Weltbank und UNCTAD zu den WTO-Dienstleistungsverhand-

lungen. Zusätzlich eröffnen auch die Verhandlungsleitlinien vom 28. März 2001 Entwicklungsländern spezielle Unterstützungsmöglichkeiten durch das WTO-Sekretariat bei der Bewertung ihres Dienstleistungshandels.

16. Wie bewertet die Bundesregierung den substantiellen Nutzen, den die Verhandlungsleitlinien vom 28. März 2001 für den GATS-Text selbst bereitstellen?

Die am 28. März 2001 in der WTO vereinbarten Verhandlungsleitlinien präzisieren die Vorgaben des Artikel XIX GATS zur Durchführung der weiteren Dienstleistungsverhandlungen. Von besonderer Bedeutung ist die über den Wortlaut von Artikel XIX GATS hinausgehende Festlegung, dass sich die Verhandlungen ohne a priori-Ausschluss auf alle Dienstleistungssektoren und -erbringungsarten erstrecken sollen, ohne dass hiermit das Verhandlungsergebnis präjudiziert wird. Ferner werden die besondere Bedeutung und Verhandlungsbeteiligungsmodalitäten der Entwicklungsländer, das Verhältnis der Dienstleistungsverhandlungen zu den laufenden Beratungen über die Festlegung von GATS-Regeln, sowie die Zuständigkeit des Dienstleistungsrates für die in Sondersitzungen durchzuführenden Dienstleistungsverhandlungen eingehend beschrieben.

17. Welche deutschen Gesetze oder Verordnungen und welche europäischen Regelungen müssen für den Fall einer weiteren Liberalisierung des internationalen Dienstleistungshandels (GATS 2000) geändert werden?

Ob und in welchem Umfang nationale deutsche Gesetze bzw. Regelungen der Europäischen Gemeinschaft in der Folge der Dienstleistungsverhandlungen geändert werden müssen, kann aufgrund des derzeitigen Verhandlungsstadiums noch nicht beurteilt werden.

18. Wird die Bundesregierung vor einer Zustimmung zum Verhandlungsergebnis dem Deutschen Bundestag die Gelegenheit zur Stellungnahme in Kenntnis der notwendigen Anpassung deutschen und europäischen Rechts geben?

Die Bundesregierung wird den Deutschen Bundestag zu sämtlichen wichtigen Verhandlungsabschnitten unterrichten und Gelegenheit zur Stellungnahme geben.

Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 13 20, 53003 Bonn, Telefon (02 28) 3 82 08 40, Telefax (02 28) 3 82 08 44
ISSN 0722-8333